

Dictamen del Comité de las Regiones — Paquete de medidas sobre los derechos de las víctimas

(2012/C 113/11)

EL COMITÉ DE LAS REGIONES

- apoya la idea de mejorar la situación y los derechos de las víctimas de delitos. Se trata de un importante aspecto de la aplicación del programa de Estocolmo y su plan de acción para establecer un auténtico espacio de libertad, derechos y seguridad en Europa, que a su vez es un elemento esencial de la integración europea y un objetivo de la UE;
- acoge favorablemente que se haga participar a los entes regionales y locales en esta tarea. Desempeñan un papel esencial para facilitar muchos de los servicios y estructuras de apoyo a las víctimas de delitos, por lo que la propuesta de normas mínimas a nivel europeo tendrá inevitablemente consecuencias a nivel local y regional tras la adopción del paquete de la Comisión sobre derechos de las víctimas;
- destaca que el paquete legislativo sobre los derechos de las víctimas que presenta la Comisión tendrá una repercusión importante en las regiones y municipios, especialmente de tipo financiero;
- considera importante que se hallen soluciones para equilibrar los derechos de las víctimas a la vez que se garantiza la presunción de inocencia en los procesos penales y los derechos individuales de las personas sospechosas y condenadas;
- propone que la UE asuma un papel más activo en la coordinación de las tareas entre los Estados miembros.

Ponente	Per Bødker ANDERSEN (DK/PSE), Teniente de Alcalde y Concejala del Ayuntamiento de Kolding
Textos de referencia	Comunicación de la Comisión – Refuerzo de los derechos de las víctimas en la UE COM(2011) 274 final Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos COM(2011) 275 final Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al reconocimiento mutuo de medidas de protección en materia civil COM(2011) 276 final

I. RECOMENDACIONES POLÍTICAS

EL COMITÉ DE LAS REGIONES

- apoya la idea de mejorar la situación y los derechos de las víctimas de delitos. Se trata de un importante aspecto de la aplicación del programa de Estocolmo y su plan de acción para establecer un auténtico espacio de libertad, derechos y seguridad en Europa, que a su vez es un elemento esencial de la integración europea y un objetivo de la UE establecido en el artículo 3, apartado 2, del Tratado UE. La propuesta sobre mejora de la protección se aplica concretamente a las víctimas especialmente vulnerables, en particular, a los niños;
- señala a este respecto que el desarrollo de normas mínimas comunes dentro del espacio de libertad, seguridad y justicia contribuye a desarrollar una Unión Europea cohesionada y, por lo tanto, insta a todos los Estados miembros a participar en estas políticas en beneficio de todos los ciudadanos;
- acoge favorablemente que se haga participar a los entes regionales y locales en esta tarea. Desempeñan un papel esencial para facilitar muchos de los servicios y estructuras de apoyo a las víctimas de delitos, por lo que la propuesta de normas mínimas a nivel europeo tendrá inevitablemente consecuencias a nivel local y regional tras la adopción del paquete de la Comisión sobre derechos de las víctimas;
- está convencido de que es importante un alto nivel de protección de las víctimas con el fin de minimizar las repercusiones generales del delito, ayudando a las víctimas a superar las repercusiones físicas y psicológicas del delito;
- señala que la regulación de los derechos de las víctimas tiene una serie de consecuencias de tipo social y criminológico, pero también financiero, que hace necesario buscar soluciones equilibradas. La mejora de la situación de las víctimas deberá tener en cuenta una serie de aspectos, especialmente a nivel regional y local, que van desde lo económico a la seguridad jurídica;
- recuerda que la reglamentación de los derechos de las víctimas puede influir en la situación jurídica de las personas sospechosas o imputadas. En opinión del Comité de las Regiones, deben buscarse soluciones que salvaguarden los intereses de las víctimas sin poner en peligro la seguridad jurídica de las personas sospechosas y acusadas. El respeto de la dignidad humana de sospechosos y acusados –incluso cuando se trata de delitos graves– es un aspecto fundamental del Estado de Derecho, que es uno de los principios básicos de la integración europea y condición previa si se desea encontrar soluciones viables y sostenibles también para las víctimas. Ello incluye la presunción de inocencia hasta que se demuestre lo contrario y el derecho a un proceso con las debidas garantías. Sin la salvaguardia de los derechos de las personas sospechosas y acusadas no podrá lograrse un espacio de libertad, seguridad y justicia en la UE. El Comité de las Regiones recuerda a este respecto que los representantes democráticos del nivel regional y local también se han comprometido a garantizar ese equilibrio;
- acoge favorablemente el hecho de que el paquete de la Comisión sobre los derechos de las víctimas esté compuesto esencialmente de normas mínimas que establecen un nivel mínimo común de derechos, pero que al mismo tiempo ofrezca a cada Estado miembro la posibilidad de ir más allá de estas normas. El Comité quiere recordar que en ningún caso estas normas de la UE deben menoscabar los derechos de las víctimas en ningún Estado miembro. Deben buscarse soluciones equilibradas en cada marco nacional y regional que se adapten a su situación, cultura y tradiciones. Ello está en consonancia con el artículo 82, apartado 2, del TFUE, que establece que deben tenerse en cuenta las diferencias entre las tradiciones y los sistemas jurídicos existentes en los Estados miembros, y con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad recogidos en el artículo 5, apartado 3, del Tratado UE;
- recuerda que la necesidad de soluciones equilibradas incluye la exigencia de distinguir el apoyo a la víctima y los derechos procesales en función de la gravedad e importancia de los problemas que han de resolverse. La protección de los derechos de las víctimas es un tema muy amplio que engloba simultáneamente diferentes tipos de delincuencia y una serie de medidas distintas de carácter jurídico, social, económico, médico y psicológico. El Comité de las Regiones recomienda que se busquen soluciones diferenciadas en las que se observe siempre el principio de proporcionalidad, de modo que se logre una relación razonable entre el problema y la solución;

II. IMPORTANCIA DEL PAQUETE DE MEDIDAS SOBRE LOS DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS PARA EL NIVEL REGIONAL Y LOCAL

9. destaca que el paquete legislativo sobre los derechos de las víctimas que presenta la Comisión tendrá una repercusión importante en las regiones y municipios, especialmente de tipo financiero. No afecta únicamente a las regiones de Estados miembros de la UE con una estructura federal sino también al nivel local ya que, en muchos casos, la policía municipal y otras autoridades municipales son las primeras que entran en contacto con las víctimas de delitos. También suelen ser los entes locales los que se ocupan de las víctimas especialmente expuestas, como son los niños, los menores de edad y las personas con discapacidad. Por lo tanto, el Comité de las Regiones señala que deben hallarse soluciones financieras adecuadas con arreglo a las diferentes situaciones nacionales, con el fin de garantizar tanto la mejora de la protección de las víctimas con arreglo a las propuestas como la capacidad de los entes regionales y locales para cumplir sus obligaciones;

10. pone de relieve la enorme importancia de los esfuerzos para reforzar la cooperación transfronteriza entre los distintos entes con el fin de mejorar la protección de las víctimas. Estos programas de cooperación, en los que los entes regionales y locales desempeñan evidentemente un papel fundamental, deberían reforzarse tanto de forma vertical (relación entre los entes regionales/locales y las autoridades nacionales) como horizontal (relación entre los diferentes entes regionales y/o municipales). Estas estructuras son especialmente importantes cuando un proceso penal tiene aspectos transnacionales y la víctima reside en otro Estado miembro de la UE.

A este respecto, el Comité de las Regiones lamenta que las disposiciones para coordinar los esfuerzos de cooperación recogidas en el artículo 25 del proyecto de Directiva no hayan cambiado desde 2001 y se dirijan exclusivamente a los Estados miembros;

11. considera que hoy en día los entes regionales y locales poseen ya experiencia y conocimientos especializados amplios en lo que respecta al trabajo de apoyo y ayuda a las víctimas de la delincuencia. Utilizar e intercambiar estos conocimientos especializados –incluso en la fase legislativa– servirá para contribuir a alcanzar los objetivos fijados por la Comisión, por lo que debería apoyarse;

III. PROPUESTAS CONCRETAS

12. propone que se plantee de forma más directa la función de las regiones y municipios en relación con el paquete de medidas sobre los derechos de las víctimas. Si el legislador de la UE considera que las regiones y municipios deben desempeñar un papel importante, debe mencionarse de manera más clara en la propuesta de directiva, por ejemplo, en el preámbulo (véase la enmienda 2);

13. insta a que se reflexione sobre la aportación de los conocimientos especializados de los entes regionales y locales en los esfuerzos por mejorar el apoyo y la ayuda a las víctimas. En

todo caso, estos esfuerzos deberían combinarse con la concesión de mayor relevancia a la formación de la policía, los trabajadores sociales y otros profesionales que operan a nivel local y que suelen ser los primeros que entran en contacto con las víctimas;

14. considera importante que se hallen soluciones para equilibrar los derechos de las víctimas a la vez que se garantiza la presunción de inocencia en los procesos penales y los derechos individuales de las personas sospechosas y condenadas. Por lo tanto, propone que esto se señale de forma explícita en el considerando 7 de la propuesta de Directiva (véase la enmienda 1);

15. considera que las regiones y los municipios deben participar en los trabajos para determinar de qué modo puede mejorarse la cooperación transnacional entre los entes regionales y locales en los distintos Estados miembros. A este respecto, es esencial la designación de un único interlocutor por cada región o municipio, que se constituya en referencia para la información sobre las actividades respectivas de los distintos entes;

16. propone que la UE asuma un papel más activo en la coordinación de las tareas entre los Estados miembros, incluso a nivel regional y local. Esto podría hacerse, por ejemplo, constituyendo un mecanismo de coordinación de la UE que tuviera como tarea fomentar la cooperación entre los entes locales de los distintos Estados miembros, tanto en las investigaciones generales como en la coordinación de casos concretos; por ejemplo, por mediación de los contactos con los entes regionales y locales correspondientes en los demás Estados miembros. Esta estructura también podría crear y gestionar una base de datos de mejores prácticas como propone el CDR en su dictamen sobre el plan de acción del programa de Estocolmo ⁽¹⁾;

17. estima que también debería prestarse atención a los medios adecuados que permitan a las propias víctimas acceder a apoyo e información práctica en la UE. Cabe suponer que un «teléfono de urgencia» de la UE para las víctimas mejoraría la situación de las víctimas que se han visto expuestas a la delincuencia en otros países. Esto serviría, no solo porque al encontrarse en otro país necesitarán ayuda y apoyo de diversos tipos, sino también porque al volver a su país necesitarán contactar con las autoridades del país en el que se cometió el hecho delictivo;

18. desea llamar la atención asimismo sobre la abundante experiencia y conocimientos específicos de las partes interesadas privadas y de otro tipo en este ámbito. Por lo tanto, el CDR recomienda que, en los esfuerzos para mejorar la situación de las víctimas, participen las diferentes organizaciones privadas pero también las personas jurídicas y las organizaciones no gubernamentales de protección y de ayuda a las víctimas, tanto a nivel nacional como regional y local. Esto puede hacerse esforzándose por coordinar a nivel europeo el análisis de experiencias con participación de diferentes partes interesadas privadas y de otro tipo, que pueden contribuir a la mejora de la cooperación;

⁽¹⁾ Dictamen del Comité de las Regiones «Garantizar el espacio de libertad, seguridad y justicia para los ciudadanos europeos - Plan de acción por el que se aplica el programa de Estocolmo», 87º Pleno del CDR, 1 y 2 de diciembre de 2010; ponente: Holger Poppenhäger (DE/PSE), Consejero de Justicia del estado federado de Turingia.

19. considera especialmente importante garantizar, sobre todo a los niños y menores de edad, los necesarios apoyos y ayuda en relación con la delincuencia. Opina que en la legislación de la UE deben especificarse lo más posible las normas mínimas para ayudar a los niños y menores de edad que han sido víctimas de la delincuencia y no limitarse únicamente a una declaración de intenciones de carácter genérico;

20. subraya los avances que se han producido en los conocimientos sobre criminología y situación de las víctimas respecto de los niños y menores de edad como víctimas de delitos, y que deberían tenerse en cuenta nuevos puntos de vista a la hora de redactar y actualizar la legislación de la UE. En concreto, las investigaciones científicas sugieren que se sería aconsejable optar por un planteamiento que sea más sensible a las diferentes etapas de desarrollo de los niños y sus necesidades correspondientes que el que ha elegido la Comisión Europea ⁽²⁾.

Una solución más diferenciada, en lo que se refiere a la edad de la víctima y al tipo de delito, podría facilitar la vía para establecer unas normas mínimas más apropiadas y mejor dirigidas a determinadas víctimas, por ejemplo, una ayuda específica para niños de corta edad o para niños o menores de edad expuestos a delitos especialmente graves;

21. señala que la definición de víctima del artículo 2 de la propuesta de Directiva es muy amplia. *Toda* persona física expuesta a *cualquier* delito –incluso faltas menores– se considera una víctima con arreglo a la directiva. Así, las víctimas de delitos menores obtienen a través de esta amplia definición acceso a todo un espectro de derechos procesales establecidos en la Directiva. Ello podría resultar bastante oneroso y cabe poner en duda que una reglamentación tan amplia constituya una solución equilibrada y adecuada para la situación de las víctimas;

22. recuerda, a este respecto, que se han dado ya casos en la legislación europea en los ámbitos de Justicia e Interior en los que la aplicación práctica de los instrumentos de cooperación amplia resultó mucho más costosa de lo previsto inicialmente debido a la falta de criterios precisos de diferenciación: por ejemplo, en las evaluaciones más recientes de la orden de detención europea la Comisión advirtió del peligro de utilizar la orden de detención en casos de delitos menores, ya que algunos Estados miembros han recurrido en exceso a dicho instrumento;

23. recomienda, por lo tanto, que la Comisión tenga en cuenta un planteamiento más diferenciado y adaptado a los problemas existentes e insta a lograr una delimitación adecuada respecto de los derechos de las víctimas, con el fin de garantizar la proporcionalidad entre los derechos de las víctimas y la gravedad del delito. A este respecto, el CDR sugiere la introducción de un principio general de proporcionalidad en la directiva, en virtud del cual las víctimas de pequeñas faltas quedarían excluidas de algunas de sus disposiciones.

IV. RECOMENDACIONES DE ENMIENDA

Enmienda 1

Considerando 7

Texto propuesto por la Comisión	Enmienda del CDR
— La presente Directiva respeta los derechos fundamentales y observa los principios reconocidos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.	— La presente Directiva respeta los derechos fundamentales <u>–incluidos los derechos de los sospechosos e imputados en procesos penales–</u> y observa los principios reconocidos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Exposición de motivos

La presunción de inocencia y el respeto de los derechos fundamentales de todas las personas son logros esenciales del Estado de Derecho y, por lo tanto, deberían figurar de forma explícita en el contexto de la protección de los derechos de las víctimas.

⁽²⁾ Véase «Protecting children and preventing their victimization From policy to action, From drafting legislation to Practical Implementation», Dr. Ezzat A. Fattah, profesor emérito de la Escuela de Criminología, Universidad Simon Fraser, Burnaby, Canadá. Discurso central pronunciado en la conferencia «Children in the Union – Rights and Empowerment» (CURE Hotel Sheraton, Estocolmo, Suecia), 3-4 de diciembre de 2009 – Conferencia de la Presidencia sueca de la Unión Europea sobre las víctimas infantiles en los procesos penales.

Enmienda 2

Nuevo considerando 24 bis

Texto propuesto por la Comisión	Enmienda del CDR
	<p>— <u>Los entes regionales y locales y sus servicios son en muchos casos, al menos de manera parcial, responsables del apoyo a las víctimas y los primeros que entran en contacto con las víctimas de delitos. Por lo tanto, los entes regionales y locales son socios clave en la aplicación de la legislación para mejorar la protección de las víctimas y el aprovechamiento e intercambio de su experiencia en este ámbito es un aspecto importante para facilitar información a los ciudadanos y las partes interesadas.</u></p>

Exposición de motivos

El papel esencial de los entes regionales y locales como proveedores de servicios y canales de información debe reconocerse de forma explícita en los considerandos del proyecto de directiva.

Enmienda 3

Nuevo considerando 25 bis

Texto propuesto por la Comisión	Enmienda del CDR
	<p>— <u>Los derechos procesales de las víctimas con arreglo a la presente Directiva deben ser adecuados y necesarios con el fin de alcanzar el objetivo perseguido y debe existir un equilibrio razonable entre los derechos procesales de una víctima y la gravedad del delito cometido.</u></p>

Exposición de motivos

Ha habido ámbitos de la legislación europea en los ámbitos de Justicia e Interior en los que la aplicación práctica de los instrumentos de cooperación amplia resultó mucho más costosa de lo previsto inicialmente. La amplia definición de víctima en la propuesta de Directiva concede incluso a las víctimas de delitos menores acceso a todo un espectro de derechos procesales establecidos en la Directiva. Resulta dudoso que una reglamentación tan amplia constituya una solución equilibrada y adecuada para la situación de las víctimas.

Enmienda 4

Artículo 25

Texto propuesto por la Comisión	Enmienda del CDR
<p>Servicios de cooperación y coordinación</p> <p>1. Los Estados miembros cooperarán para facilitar una protección más efectiva de los derechos e intereses de las víctimas en los procesos penales, ya sea en forma de redes directamente vinculadas al sistema judicial ya sea mediante vínculos entre organizaciones que ofrecen apoyo a las víctimas, incluso mediante el apoyo a las redes europeas que se ocupan de asuntos relacionados con las víctimas.</p> <p>2. Los Estados miembros garantizarán que las autoridades que trabajen u ofrezcan apoyo a las víctimas cooperen para asegurar una respuesta coordinada a las víctimas y minimizar el impacto negativo del delito, los riesgos de victimización secundaria y repetida y la carga que la víctima ha de soportar como consecuencia de las interacciones que se producen entre la víctima y las instituciones judiciales penales.</p>	<p>Servicios de cooperación y coordinación</p> <p>1. Los Estados miembros <u>y, cuando corresponda, los entes regionales y locales,</u> cooperarán para facilitar una protección más efectiva de los derechos e intereses de las víctimas en los procesos penales, ya sea en forma de redes directamente vinculadas al sistema judicial ya sea mediante vínculos entre organizaciones que ofrecen apoyo a las víctimas, incluso mediante el apoyo a las redes europeas que se ocupan de asuntos relacionados con las víctimas.</p> <p>2. Los Estados miembros garantizarán que las autoridades que trabajen u ofrezcan apoyo a las víctimas <u>(incluidos los entes regionales y locales)</u> cooperen para asegurar una respuesta coordinada a las víctimas y minimizar el impacto negativo del delito, los riesgos de victimización secundaria y repetida y la carga que la víctima ha de soportar como consecuencia de las interacciones que se producen entre la víctima y las instituciones judiciales penales.</p>

Exposición de motivos

Los entes regionales y locales desempeñan un importante papel para facilitar el ejercicio de los derechos de las víctimas. Por lo tanto, la cooperación entre las distintas autoridades debería reforzarse tanto de forma vertical (relación entre los entes regionales/locales y las autoridades nacionales) como horizontal (relación entre los diferentes entes regionales y/o municipales). Estas estructuras son especialmente importantes cuando un proceso penal tiene aspectos transnacionales y la víctima reside en otro Estado miembro de la UE.

Bruselas, 16 de febrero de 2012.

*La Presidenta
del Comité de las Regiones*
Mercedes BRESSO
